

KRZYSZTOF SZCZERSKI

ZDECENTRALIZOWANA UNIA EUROPEJSKA – WNIOSKI DLA POLSKI

WSTĘP

Jednym z podstawowych wyznaczników przeobrażeń, jakie zachodzą w Unii Europejskiej, jest stale rosnące znaczenie władz regionalnych i regionalnego wymiaru polityki wspólnotowej¹. Podobny proces zachodzi także w Polsce. Jest on wynikiem zarówno reform ustroju państwa (powstania szesnastu dużych województw, w których istnieją władze samorządowe), jak i trendów emancypacyjnych środowisk samorządowych. W ramach polskiego systemu politycznego wytwarza się oś współpracy, a niekiedy także rywalizacji, pomiędzy segmentem rządowym administracji i samorządami – instytucją dialogu w ramach władzy publicznej jest w Polsce choćby Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Proces wstępowania Polski do struktur Unii Europejskiej nada niewątpliwie nowy wymiar tym relacjom. Pojawiają się nowe możliwości artykulacji swoich interesów, a na pozycję gospodarczą i polityczną województw będą miały wpływ zarówno prawo wspólnotowe, jak i transfery finansowe w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej. Oznacza to, że warto dziś spojrzeć na główne obszary dyskusji, jaka toczona jest przez władze regionalne państw członkowskich Unii, a także spróbować ocenić, na ile ich problematyka może być bliska polskim województwom. Jednocześnie należy dyskutować nad wiążącymi się z wstąpieniem do Unii Europejskiej konsekwencjami dla systemu politycznego właśnie w zakresie relacji pomiędzy podmiotami zdecentralizowanej władzy publicznej.

INTEGRACJA EUROPEJSKA I REGIONALIZACJA – ZARYS PROBLEMATYKI

Skutki integracji europejskiej dla regionalizmu są bardzo złożone². W celu uporządkowania można dokonać ich podziału na dwie kategorie:

¹ Zagadnieniu temu została w całości poświęcona publikacja Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ w ramach Programu PHARE-TEMPUS pt. *Polska w Europie regionów*, pod red. A. Mani i B. Piłonki – tam też znajdzie czytelnik dogłębne omówienie problematyki streszczanej jedynie w pierwszej części niniejszego tekstu.

² Por. B. Jones i M. Keating (red.), *Regions in the European Community*, Clarendon, Oxford 1985, s. 73.

– skutki polityczne, wynikające w pierwszym rzędzie z deklarowanych w dokumentach wspólnotowych wartości publicznych, z których najważniejszą dla regionalizacji jest bez wątpienia zasada subsydiarności (pomocniczość);

– skutki gospodarcze, jakie wywiera na poszczególne regiony wspólny rynek europejski oraz polityka ekonomicznego wsparcia najsłabszych obszarów poprzez transfery finansowe w ramach tzw. funduszy strukturalnych i, po części, Funduszu Spójności.

Występujące w Europie Zachodniej po II wojnie światowej, a szczególnie od lat 70. ubiegłego wieku, ruchy regionalistyczne zawsze w pewnym stopniu podważały dotychczasowy model reprezentacji interesów w poszczególnych państwach i kwestionowały ich terytorialny układ. Niemniej jednak zamykały się one w obrębie obowiązujących systemów politycznych i były zawsze, w ten czy inny sposób, przewyżczane przez każde z państw – czy to w drodze uznania ich wagi, co prowadziło do zreformowania systemu władzy publicznej, czy też w drodze przeciwstawienia się im i dążenia do ich zlikwidowania – jak miało to miejsce w przypadku ruchów separatystycznych i populistycznych.

Nie ulega jednak wątpliwości, że w latach 80. i 90. XX wieku sytuacja ta zasadniczo się zmieniła. Uspione dotychczas, szczególnie przez powszechny kryzys gospodarczy wywołany kryzysem naftowym lat 70., regiony poczęły znów się aktywizować³. Nowy impet procesowi regionalizacji został nadany w związku z toczącą się restrukturyzacją gospodarczą wielu państw, reformami administracyjnymi, procesem globalizacji, a w wymiarze europejskim przede wszystkim w związku z postępującym procesem integracji europejskiej.

Podobne zjawisko można dostrzec także w historii ustrojowej Polski ostatnich lat. Integracja europejska doprowadziła niewątpliwie do zbudowania nowych relacji pomiędzy rządem centralnym a regionami. Interesujące jest z tego punktu widzenia przesłедzenie zmian, jakie zachodziły w tych relacjach wraz z rozwojem i zacieśnianiem wspólnoty państw europejskich.

Początkowo, gdy Wspólnoty Europejskie miały zdecydowanie między-państwowy charakter, uważano ich działalność za część polityki zagranicznej krajów członkowskich. Takie rozumienie współpracy w ramach Wspólnot doprowadziło do znacznej centralizacji polityki w państwach, które opierając się na zasadzie wyłącznej kompetencji rządu w prowadzeniu polityki zagranicznej, pozostawiały w centrum prawo do wszelkich decyzji związanych z politykami wspólnotowymi, nawet jeżeli dotyczyły one bezpośrednio spraw regionalnych⁴. Sytuację tę zmieniło zasadniczo dopiero pojawienie się w drugiej połowie lat 70. funduszy strukturalnych wraz z zasadami ich działania, które zakładały przejrzystość oraz partnerstwo w ich wykorzystywaniu⁵.

³ Zob. C. Harvie, *The Rise of Regional Europe*, Routledge, London 1994.

⁴ B. Jones i M. Keating (red.), *Regions...*, op. cit., s. 80.

⁵ Politykę regionalną Unii Europejskiej omawiają m.in.: I. Pietrzyk (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Kraków 1999; I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000; D. Czykier-Wierzbna, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Gdańsk 1998; w literaturze obcej m.in.: Y. Doutriaux, *La politique regionale de la CEE*, Paris 1991; R. Martin, *Regional Policy in the European Union, Economic Foundations and Reality*, Brussels 1998; J. Bachtler i I. Turok (red.), *The Coherence of EU Regional Policy. Contrasting Perspectives on the Structural Funds*, London 1998 oraz cała seria publikacji w ramach Regional Policy and Development Series redagowana przez R. Martin.

Oddziaływanie polityki regionalnej na wzajemne relacje pomiędzy segmentami władzy publicznej ma bardzo różne oblicze. Z jednej bowiem strony rządy starają się zwiększyć swoje znaczenie poprzez fakt pośredniczenia w zdobywaniu pomocy z funduszy strukturalnych, których ostateczna wielkość zależy od międzyrządowych przetargów. Z drugiej zaś fakt uruchomienia tego typu pomocy spowodował ogromną mobilizację władz regionalnych. Większość z nich otworzyła swoje przedstawicielstwa w Brukseli i tą drogą próbuje wywrzeć nacisk na rządy centralne swoich państw w kierunku dalszej decentralizacji systemu politycznego⁶.

Istnienie funduszy strukturalnych rodzi trzy rodzaje konsekwencji. Po pierwsze, stały się katalizatorem reform decentralizacyjnych w wielu krajach, które, aby pozyskać fundusze i skutecznie je wykorzystać, musiały doprowadzić do powstania władz publicznych na niższych segmentach systemu politycznego. Po drugie, spowodowały dużą mobilizację istniejących struktur samorządowych w Europie. Po trzecie, wytworzyły nowy system sojuszy pomiędzy władzami terytorialnymi a instytucjami międzyrządowymi Unii Europejskiej. Owa formalna emancypacja regionów w zarządzaniu funduszami strukturalnymi musiała oczywiście w pewnym miejscu wygenerować, na poziomie wspólnotowym, naciski polityczne ze strony regionów na system polityczny Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej⁷.

Skutkiem nacisków ze strony struktur regionalnych na system polityczny Unii Europejskiej było wpisanie do Traktatu o Unii Europejskiej zasady pomocniczości jako jednej z zasad fundamentalnych, na których opiera się zbiór wartości wspólnotowych.

Wymienione powyżej zagadnienia są częścią szerszej tendencji, na którą składają się w Unii Europejskiej trzy wyraźne procesy: dostrzegalna od czasów Jacquesa Delorsa ewolucja polityki wspólnotowej w stronę zrównoważenia interesów państwowych interesami wspólnotowymi i regionalnymi, wzrastające znaczenie w budżecie wspólnotowym funduszy strukturalnych skierowanych na rozwój regionalny, pojawienie się zasad pomocniczości i solidarności w zapisach traktatowych oraz wzrost zainteresowania współpracą międzynarodową ze strony samych regionów.

Wymiar regionalny Unii Europejskiej jest zatem coraz istotniejszy, a jego wpływ na sytuację w poszczególnych krajach bardziej znaczący. Można to dostrzec w kolejnych reformach decentralizacyjnych, które mają miejsce w krajach członkowskich – coraz więcej zagadnień, takich jak np. tworzenie nowych miejsc pracy, polityka zdrowotna, edukacja czy transport, pozostaje w kompetencji władz regionalnych i lokalnych. Jest to rezultat ogólnej tendencji przekazywania przez instytucje podległe rządowi centralnemu zagadnień z zakresu realizacji usług publicznych instytucjom samorządowym. Innym obliczem tego samego procesu

⁶ Więcej na ten temat zob. S. Alwasiak, *Reprezentacja interesów społeczności terytorialnych w Europie w perspektywie europejskiej integracji Polski*, [w:] A. Mania, B. Plonka (red.), *Polska w Europie...*, op. cit., s. 75–89.

⁷ Zagadnieniem z zakresu teorii polityki pozostaje odpowiedź na pytanie, do jakiego stopnia możemy mówić dziś o wykształconym systemie politycznym UE – w niniejszym tekście pojęcie system polityczny obejmuje, zgodnie z klasyczną definicją, ogół organów i instytucji politycznych o charakterze wspólnotowym (ponadnarodowym) i ich wzajemnych formalnych i nieformalnych relacji.

jest wzrost znaczenia części składowych federacyjnych państw europejskich, jaki można zauważyć w Niemczech, Austrii i szczególnie najmłodszej europejskiej federacji – Belgii.

Przy omawianiu skutków, jakie integracja europejska wywarła na proces regionalizacji, należy wspomnieć również o ekonomicznych aspektach wspólnego rynku dla rozwoju regionalnego. Integracja gospodarek krajów członkowskich oraz poddanie decyzjom wspólnotowym szerokiego zakresu kompetencji makroekonomicznych (czego ostatecznym przykładem jest dążenie na obszarze większości państw Unii Europejskiej do pełnej integracji gospodarczej w postaci powołania unii walutowej, która w perspektywie może doprowadzić także do unii podatkowej) zmniejszyły zakres instrumentów interwencyjnych państw wobec pojawiających się różnic rozwojowych na ich terenie⁸. Okazuje się zatem, że wspólny rynek potencjalnie może prowadzić nie tyle do zmniejszania się różnic rozwojowych, co raczej do ich powiększania. Również polityki wspólnotowe, na przykład w dziedzinie rolnictwa, w nierówny sposób rozkładają się na obszarze całej Wspólnoty. Wszystko to prowadzi do utrzymywania się znacznych rozpiętości w potencjale gospodarczym poszczególnych regionów.

Innym zagadnieniem związanym z ekonomicznymi skutkami wspólnego rynku dla rozwoju regionów jest konkurencyjność, jaką wymusza istnienie jednolitego obszaru gospodarczego, na którym występuje swobodny przepływ ludzi, dóbr, usług i kapitału. Okazuje się, że w sytuacji porównywalnych gospodarczych warunków inwestowania znaczenia nabierają kwestie terytorialności. Jest to jeden z fenomenów integracji gospodarczej, która, znosząc bariery graniczne pomiędzy państwami i kreując jednolity rynek, nie podważyła jednocześnie, lecz wręcz zwiększyła znaczenie endogenicznych atutów rozwojowych określonych obszarów. W nowych warunkach gospodarczych coraz większego znaczenia nabierają zatem takie kwestie, jak lokalny rynek pracy, wykształcenie mieszkańców, centra naukowe, dostępność obszaru, powiązania komunikacyjne, warunki środowiskowe, zasoby naturalne, a także jakość życia czy oferta kulturalna i turystyczna. Wspólny rynek zwiększył zatem konkurencję między regionami i nałożył na władze regionalne dodatkowe zadania i obowiązki związane z zapewnieniem odpowiedniego poziomu inwestycji gospodarczych na ich obszarze. W Unii Europejskiej regiony włoskie czy hiszpańskie nie tylko powinny znaleźć drogi artykulacji swego interesu w ramach systemu państwowego oraz działać w celu pozyskania odpowiednich informacji i programów w polityce wspólnotowej, muszą równocześnie podjąć konkurencyjne wyzwanie, idące z tak daleka jak Szwecja czy środkowa Anglia. Globalna gospodarka przenosi bardzo szybko fabryki i inwestycje z jednego terenu na inny bez względu na to, czy jest to zgodne z gospodarczym programem konkretnego państwa.

IMPLIKACJE DLA POLSKI

Warto zastanowić się nad wnioskami, jakie z procesów regionalizacji i integracji na obszarze Unii Europejskiej wynikają dla Polski, która przeprowadziła w ostatnich latach reformę regionalizacyjną, a w najbliższym czasie pragnie przystąpić do struktur zintegrowanej Europy.

⁸ M. Dunford, *Winners and losers: the new map of economic inequality in the European Union*, „European Urban and Federal Studies”, 1994, nr 1(2).

Rozważania można podzielić na dwie części. Pierwsza dotyczyć będzie stosunku do politycznych postulatów zgłaszanych przez władze regionalne w związku z przyszłą integracją europejską. Druga omówi generalny katalog konsekwencji, jakie niesie ze sobą przystąpienie Polski do systemu politycznego Unii Europejskiej w jego obecnym kształcie i z jego obecnymi tendencjami do wzmocnienia subcentralnej współpracy. Będą to uwagi *de lege ferenda* – omawiające konsekwencje doktrynalne i warunki skuteczności, które autor uważa za najpilniejsze zadania władz publicznych.

Priorytety polityczne regionów w Unii Europejskiej

Ustosunkowując się do politycznych priorytetów władz regionalnych i lokalnych z krajów Unii Europejskiej, należy przede wszystkim podkreślić, że ich reprezentacja – Komitet Regionów Unii Europejskiej⁹ – w swych dokumentach najpełniej wskazuje na te obszary polityki wspólnotowej, które są szczególnie ważne dla władz lokalnych i regionalnych. Można zatem, na podstawie analizy tematów i stanowisk zawartych w opiniach Komitetu, przedstawić, w jakich obszarach decyzje Unii Europejskiej wpływają na politykę „trzeciego poziomu” władzy publicznej.

Można pokusić się o tezę, że Komitet Regionów Unii Europejskiej jest „dalekim kuzynem” ciał takich, jak np. polska Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, w której ścierają się interesy władz centralnych i samorządowych. W jego pracach pojawiają się zatem znane także z polskich doświadczeń problemy samorządności terytorialnej o charakterze uniwersalnym. Należą do nich przede wszystkim rozbieżności pomiędzy powierzonymi zadaniami a pozostającymi w dyspozycji środkami finansowymi udostępnianymi samorządom przez władze centralne. Po drugie, zwłaszcza w wymiarze europejskim, pojawia się problem współuczestnictwa politycznego władz regionalnych i lokalnych w procesie decyzyjnym, którego skutki dotyczą bezpośrednio także ich funkcji. Samorządy terytorialne mają ponadto tendencję do lokalizowania wszelkich problemów – sprowadzania strategii ogólnokrajowych czy wspólnotowych – do ich wymiaru codziennego i konkretnego. W takim wypadku bardzo często głos samorządów terytorialnych może stać się głosem realizmu i praktyczności, ale także niejednokrotnie bywa głosem zachowawczym w obronie lokalnych rynków, przedsiębiorstw, sposobów życia i produkcji.

Samorządowe władze powiatowe i wojewódzkie, odrodzone i powstałe w wyniku reformy administracji publicznej dokonanej w Polsce w latach 1998–1999, wraz z polskim samorządem gminnym już niedługo, dzięki procesowi integracji Polski z Unią Europejską, znajdą się wśród członków Komitetu Regionów UE i będą odczuwały wszystkie negatywne i pozytywne skutki uczestniczenia w polityce wspólnotowej. Warto zatem już dziś wiedzieć, jakie problemy podnieszone są na forum Komitetu i poprzez porównanie z sytuacją polską budować strategię naszego uczestnictwa w pracach tego ciała.

Wydaje się, że priorytety polityczne Komitetu na najbliższe lata znalazłyby zrozumienie u przedstawicieli polskich samorządów terytorialnych. Za-

⁹ Komitet Regionów Unii Europejskiej powstał na mocy Traktatu o Unii Europejskiej, który wszedł w życie w dniu 1 listopada 1993, powstanie Komitetu Regionów UE uważa się za punkt przełomowy w uznaniu regionalnego wymiaru polityki europejskiej.

równy postulat powrotu do ekologicznych i naturalnych sposobów produkcji żywności, kompleksowego podejścia do kwestii obszarów wiejskich oraz, z drugiej strony, polityki w miastach, a także zwracanie uwagi na samorząd lokalny jako miejsce najskuteczniejszych programów walki z bezrobociem – wszystkie te elementy pojawiają się w stanowiskach polskich władz samorządowych. Władze regionalne (wojewódzkie) w całej Europie mają bowiem wspólną tendencję do budowania zintegrowanych strategii rozwoju obejmujących wszystkie najważniejsze problemy społeczno-gospodarcze występujące na danym terytorium. Stoi to często w sprzeczności z sektorową polityką władz centralnych, która jest powielana przez administrację Unii Europejskiej. Równocześnie głównym przedmiotem troski władz lokalnych jest zwracanie uwagi na znaczenie nie tylko kompleksowych strategii, ale także małych projektów inwestycyjnych czy racjonalizujących dotyczących walki z bezrobociem czy ekologii.

Dlatego też wszędzie tam, gdzie głos zabierają władze regionalne i lokalne, czy to w skali kraju, czy w wymiarze międzynarodowym, pojawiają się podobne postulaty, które można podzielić na dwie grupy:

- emancypacyjne, obejmujące zwiększanie roli politycznej, zgodę na rozbudowanie sieci współpracy międzynarodowej, współuczestnictwo w procesie legislacyjnym, prawo do skarżenia władz centralnych w odpowiednich sądach;
- kompetencyjne, wiążące się z przekazywaniem coraz większego zakresu spraw publicznych władzom subcentralnym i zwiększaniem samodzielności finansowej.

Konsekwencje dla polskiego systemu politycznego

Jeżeli spojrzymy na omawianą w tym rozdziale tematykę z generalnej perspektywy polskiego systemu politycznego, zauważyć należy przede wszystkim, że przeprowadzony w Polsce proces reform ustrojowych posiada, poza wymiarem wewnętrznym, także bardzo istotne konsekwencje dla międzynarodowej praktyki.

Kontekst europejski reform ustrojowych ma różnorodny charakter. Przed omówieniem szczegółowych konsekwencji reform należy przypomnieć, iż Unia Europejska, zgodnie z doktryną wpisaną w Traktat z Maastricht, jest przede wszystkim instrumentem służącym usprawnianiu współpracy pomiędzy narodami i państwami członkowskimi. Unia Europejska, o czym dość rzadko się mówi, to przede wszystkim system wzajemnie negocjowanych interesów, wielostronny układ, w którym politykę realizuje się za pomocą bardzo różnorodnych instrumentów. Dlatego należy pamiętać, że o pozycji państwa w strukturach europejskich decyduje w znacznym stopniu zdolność jego struktur do skutecznego włączenia się we współpracę międzynarodową na kontynencie i korzystanie ze wszystkich dostępnych możliwości zaspokajania potrzeb własnych obywateli.

W tym kontekście reforma o charakterze ustrojowym, powołująca do życia szczebel regionalny administracji publicznej, ma istotne znaczenie. Dzieje się tak – w zasadniczym zakresie – poprzez umożliwienie wpisania naszego państwa w sferę międzynarodowej współpracy, dzięki zwiększeniu ilości podmiotów wewnątrz państwa zdolnych do absorpcji finansów i dóbr będących przedmiotem obrotu, a tym samym wzmocnienie całego systemu państwowego i jego pozycji w strukturach europejskich. Jest to istotne zwłaszcza wobec wspomnia-

nego we wprowadzeniu rosnącego znaczenia współpracy właśnie na poziomie niższym niż centralny. Oczywiście warunkiem takiego pozytywnego scenariusza jest podporządkowanie działań poszczególnych polskich województw jednolitej racji stanu formułowanej przez władze centralne. Scenariusz ten zakłada bowiem, że inicjatywy podejmowane przez poszczególne województwa prowadzą do skuteczniejszej, bo korzystającej z więcej niż jednego instrumentu, jednolitej polityki państwa w stosunku do partnerów zewnętrznych. Należy jednak zaznaczyć, że praktyka polityczna niektórych państw Europy Zachodniej (np. Szwecji) wskazuje, że regiony dążą do uzyskania prawa do samodzielnego formułowania swojej polityki w stosunku do partnerów zewnętrznych. Wydaje się, że w polskiej perspektywie jest to proces niepożądany. Pewną gwarancją jednolitości polityki zagranicznej wszystkich podmiotów władzy publicznej jest istnienie wspólnej rządowo-samorządowej administracji we wszystkich segmentach władzy i nadzór organów administracji centralnej nad prawną działalnością samorządów.

Jednocześnie nie należy zapominać, że proces integracji europejskiej ma także wymiar doktrynalny, co przynosi konsekwencje w postaci dobrowolnego zrzekania się przez państwa członkowskie tradycyjnych atrybutów swej suwerenności na rzecz instytucji, w których decyzje podejmowane są wspólnie. Zgodnie z przytoczonym wcześniej generalnym opisem celów UE, przekazywanie elementów suwerenności służyć ma zwiększeniu możliwości i form współpracy na kontynencie. Niemniej jednak, jak każdy akt tego typu, może to doprowadzić w konsekwencji do zachwiania się tradycyjnej tożsamości państwowej poprzez utratę narzędzi jej przynależnych. Dlatego też nie każde częściowe przekazanie suwerenności można oceniać pozytywnie. Podstawowym kryterium ocennym jest odpowiedź na pytanie, czy poprzez nowy system powiązań międzynarodowych obywatele otrzymują zapewnienie lepszej realizacji swych potrzeb, czy też są ich pozbawiani?

Wydaje się, że niewątpliwie występujące zagrożenia dla suwerenności państwowej leżą obecnie zupełnie gdzie indziej – w obszarach, których polscy tzw. „eurosceptycy” zdają się nie dostrzegać lub też, paradoksalnie, opierają na nich nadzieję na ratowanie państwa – w centralizmie i utrzymywaniu silnego państwa resortowego.

Podstawą funkcjonowania państwa jest jego rządność – zdolność do wpływania na obszary życia publicznego podległe państwu oraz do zaspokajania potrzeb obywateli; zasadniczym zaś celem organizacji państwowej jest stwarzanie warunków do rozwoju duchowego i materialnego narodu tworzącego to państwo. Niezbędnym elementem konstytuującym rządność państwa jest stan jego władzy publicznej. Podstawowym zatem zagrożeniem dla suwerenności państwa jest utrata przez władzę publiczną kontroli nad procesami zachodzącymi w podległych jej dziedzinach życia publicznego, ucieczka możliwości decyzyjnych poza struktury władzy publicznej, „prywatyzacja funkcji państwa”, przejmowanie zadań państwa przez korporacje, organizmy gospodarcze i wszelkie inne podmioty działające poza strukturą władzy kontrolowanej przez obywateli. Z tego punktu widzenia decentralizacja państwa, która tam, gdzie istnieją tożsamości regionalne, przybiera postać regionalizacji, jest jednym ze sposobów na podtrzymanie, a nie likwidację rządności, a więc także i suwerenności. Pionowy podział władzy publicznej bez uszczuplania jej zakresu przedmiotowego jest

bowiem jednym ze sposobów zapewnienia skuteczności działania państwa, zmniejszenia kosztów jego funkcjonowania, a przede wszystkim jest zbliżeniem władzy do obywatela, tak by lepiej rozpoznać jego potrzeby i lepiej je zrealizować.

Podstawowym niebezpieczeństwem, jakie stoi przed współczesnym państwem w Europie, nie jest jego rozbitcie przez struktury regionalne, ale marginalizacja jego znaczenia przez struktury pozapolityczne, gospodarcze i społeczne, funkcjonujące w globalnym środowisku od wielu lat. W przypadku Polski zagrożeniem tym są w równym stopniu okołopolityczne instytucje o charakterze funduszy czy agencji.

Czy zatem należy obawiać się europejskiej regionalizacji? W żadnym wypadku nie. Gdyby prześledzić postulaty, jakie przedstawiciele regionów formułują na forum europejskim, to rychło można się przekonać, że jest to raczej wołanie o „Europę dla regionów” a nie Europę Regionów. Podstawowym celem jest tu raczej partycypacja przez samorządy terytorialne w polityce europejskiej, której bezdyskusyjnymi hegemonami są państwa narodowe, a nie zasadnicza zmiana oblicza tej polityki. Władze regionalne i lokalne chcą mieć samorządny udział w podejmowaniu decyzji, których konsekwencje i tak ich dotyczą. Mało tego, wskazują one, że właśnie przesadny centralizm i oddalenie decyzji od obywateli powoduje nieskuteczność Unii Europejskiej, sceptycyzm obywateli co do samej integracji. Podstawową wartością, wokół której skupiają się postulaty przedstawicieli samorządów lokalnych i regionalnych, jest zatem skuteczność władzy publicznej.

Wynika stąd twierdzenie, że najlepszą drogą do budowy „Europy Ojczyzn”, tak jak rozumieli ją twórcy tej idei, jest zapewnianie rządności państwom narodowym w Europie poprzez decentralizację władzy publicznej, która dzięki temu zyskuje na legitymizacji, odbudowuje tożsamości kulturowe i jednocześnie zwiększa swą skuteczność. Jakiegokolwiek działania centralistyczne, czy to na poziomie europejskim, czy państwowym, prowadzą wprost do niewydolności aparatu administracyjnego i porażki w rywalizacji z globalnymi strukturami pozapolitycznymi. Nie uważam zatem, by udało się państwo narodowe uratować poprzez zwiększanie aktywności korporacji gospodarczych i zrzeszeń, przy hamowaniu procesu decentralizacji. Pilnujmy przede wszystkim władzy publicznej i jej efektywności.

Mając na uwadze procesy oddawania przez centralne struktury państwa atrybutów suwerenności, powstanie regionów może zabezpieczyć politykę polską przed niebezpieczeństwem utraty tożsamości, w momencie gdy wiele tradycyjnych praw suwerennych (pieniądz, polityka wojskowa i zagraniczna) zostanie przekazanych strukturom ponadpaństwowym; w takiej sytuacji to właśnie polska tożsamość, posiadająca swoje źródła w społecznościach regionalnych i lokalnych, może okazać się na tyle silna, by zachować suwerenność narodu; a stanie się tak dlatego, że wbrew powszechnym opiniom proces integracji nie znosi kwestii terytorialności i konkurencji międzypaństwowej czy międzyregionalnej; w sytuacji, w której rząd centralny traci instrumenty prowadzenia polityki w skali makro – podstawą uzyskiwania przewagi konkurencyjnej i realizowania interesu narodowego mogą stać się polityki rozwojowe poszczególnych województw.

Warto w tym kontekście zaznaczyć, iż konsekwencją regionalizacji będzie zwiększenie liczby podmiotów utrzymujących relacje międzynarodowe

z terenu Polski – oprócz władz centralnych pojawią się bowiem władze regionalne mogące posiadać swoje przedstawicielstwa przy zagranicznych instytucjach. Od właściwego ułożenia relacji wewnątrz systemu państwa zależeć będzie zabezpieczenie realizacji racji stanu całego państwa.

WARUNKI SKUTECZNOŚCI – UWAGI DE LEGE FERENDA

Pozytywne zdyskontowanie polityki regionalnej i polityki spójności UE zależeć będzie od podjęcia działań w kilku obszarach.

Aby uniknąć problemów związanych z wchłonięciem środków pomocowych, ze strony państwa polskiego muszą powstać podmioty instytucjonalne, przede wszystkim na szczeblu regionalnym, ale także w skali centralnej, na tyle skuteczne, by były one w stanie zagospodarować i nie zmarnotrawić przekazywanych środków, odpowiadające w swej działalności założeniom polityki funduszy strukturalnych oraz zasadom przyjętym w praktyce rozdziału tychże funduszy; muszą powstać zespoły fachowców znających procedury i system pozyskiwania i wykorzystywania funduszy strukturalnych, musi wreszcie istnieć rządowy podmiot opracowujący strategię, kontrolę i koordynację wykorzystywania środków strukturalnych¹⁰.

Zasady

Polityka regionalna Unii Europejskiej, a zwłaszcza jej finansowy wymiar – pomoc funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności – stanowić będą istotny element wpływający na kształt przyszłej polityki państwa polskiego. Skuteczne wykorzystanie instrumentu regionalnego dla realizacji polskiego interesu narodowego wymaga podjęcia szeregu działań poprzedzających wejście Polski do Unii Europejskiej i związany z tym pełny dostęp do pomocy strukturalnej.

Pierwszym elementem tych działań jest niewątpliwie przeprowadzana przez rząd Jerzego Buzka reforma administracji publicznej. Reforma stanowiła jedynie pierwszy krok, w budowaniu w Polsce rządowo-samorządowej struktury regionów, zbliżonych w swych parametrach wielkościowych i kompetencyjnych do rozwiązań przyjmowanych w krajach Unii Europejskiej. Tworzy tym samym formalną strukturę zdolną do zaistnienia w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej. Jest to jednak jeszcze zbyt mało. Prawdziwym wyzwaniem staje się bowiem potrzeba zagospodarowania posiadanych możliwości i wykształcenie umiejętności posługiwania się instytucjami polityki regionalnej dla realizacji interesów Polski.

¹⁰ Doświadczenia pierwszego okresu przygotowywania Polski i Unii Europejskiej do transferów funduszy o skali zbliżonej do funduszy strukturalnych (PHARE 2000 i 2001, ISPA, SAPARD) są co najmniej niesatysfakcjonujące; opóźnienia w przekazywaniu środków finansowych, brak skuteczności Komisji Europejskiej, trudności w budowie struktury zarządzającej przepływami finansowymi, stała rywalizacja o zakres kompetencji w przekazywaniu funduszy do ostatecznych beneficjentów – to tylko najbardziej jaskrawe dowody długiej drogi, którą trzeba będzie przebyć; por. M. Guz-Vetter, *Przygotowanie polskiej administracji do efektywnego wykorzystania pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.

Problemy występują tu przynajmniej na dwóch poziomach. Po pierwsze, mamy do czynienia z kwestią właściwego ułożenia relacji wewnątrz władzy publicznej w Polsce, tzn. pomiędzy administracją rządową i samorządami. Wciąż w tym względzie dostrzegalne są silne tendencje centralizacyjne, szczególnie ze strony różnego rodzaju agend rządowych, a także słabości organizacyjne ze strony samorządów. Prawdziwym obszarem, na którym rozegra się spór o stopień decentralizacji w Polsce, jest oczywiście sfera finansów publicznych. Uchwalona ustawa o wspieraniu rozwoju regionalnego stanowi silne narzędzie samodzielnego kształtowania polityki rozwoju przez władze samorządowe i należy wyrazić nadzieję, że nowa ustawa o finansach publicznych będzie podążała tym samym torem.

Drugi poziom związany jest z faktem, że powstanie regionów otwiera pole do nowego układu wpływów w trójkacie: region – rząd polski – Unia Europejska. Podstawowym zagadnieniem, jakie pojawia się w obszarze nowego układu wpływów, jest odpowiedź na pytania: w czyich rękach znajdować się będzie inicjatywa sprawcza w procesie realizacji na terenie Polski polityki regionalnej Unii Europejskiej? Czy wierzchołkiem dominującym nad całym trójkątem będzie region z wypracowaną strategią rozwoju? Czy będzie to rząd centralny, odpowiednio wyposażony w instrumenty prowadzenia polityki regionalnej? Czy też dominantą stanie się Unia Europejska, która posiada swoje własne priorytety w zakresie rozwoju przestrzennego? Jaki będzie kształt polskiej polityki regionalnej w kontekście europejskim i sposobów zarządzania funduszami strukturalnymi, czy skupimy się na „dostosowywaniu” i „harmonizacji”, czy też będzie to włączanie wytycznych Unii Europejskiej do polskiego systemu administracji publicznej i do realizacji polskich priorytetów rozwojowych?

Odpowiedzi na te pytania będą miały zasadnicze znaczenie dla polityki regionalnej Polski, i to nie dopiero w perspektywie pełnego członkostwa w Unii Europejskiej, ale już w okresie przedakcesyjnym, w którym wytwarzać się będzie zwyczaj postępowania przy korzystaniu ze środków pomocowych o charakterze strukturalnym. O ile bowiem pewne zasady procedury ubiegania się o środki są znane, to praktyka może je znacznie zmodyfikować. Nowa perspektywa wymaga zatem nowego spojrzenia na politykę zarządzania środkami pomocowymi, tym bardziej że dostępne od 2000 roku fundusze znacznie różnią się co do skali i zasad ich wykorzystania. Zasady te zaczną być zbliżone do obowiązujących pełnoprawnych członków Unii Europejskiej.

Nie należy mieć wątpliwości, że nasi partnerzy ze struktur europejskich nie będą posiadali swoich preferencji co do wykorzystania środków przeznaczanych z budżetu Unii. Rząd polski znajdzie się więc pod dwójakiego rodzaju presją. Z jednej strony występować będzie nacisk ze strony samorządów regionalnych zmierzających do jak najszerzego skorzystania z dostępnych funduszy. Niejednokrotnie będą to naciski wykluczające się. Z drugiej zaś strony występować będzie presja ze strony Komisji Europejskiej, mająca na celu skłonienie Polski do realizacji inwestycji zgodnych z ogólnymi programami rozwoju Unii Europejskiej. Oba rodzaje nacisków są oczywiście w pełni uzasadnione i dopuszczalne. Pojawiają się jednakże wątpliwości. Jaka będzie na nie odpowiedź rządu polskiego? Czy formalne zapewnienie proceduralne, że jedynie rząd centralny może negocjować warunki pomocy strukturalnej będzie tu wystarczające? Co oznaczać będzie w praktyce proces negocjowania pomocy z Komisją Europejską?

Jaką siłę argumentacji będzie posiadał rząd polski? Jak wreszcie zachowywać się będą w tym procesie polskie regiony (czy też ich przedstawicielstwa w Brukseli)? Czy będą wspierać proces negocjacji rządowych, czy też go podważać?

Jest sprawą oczywistą, że wiele z proponowanych instytucji pracujących na rzecz rozwoju regionalnego musi powstać niezależnie od postępów procesu negocjacyjnego czy stopnia dostępności środków pomocowych. Jest jednak sprawą politycznego rozsądku, by powołując nowe instrumenty od samego początku dopasować je do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, które, choć mogą w szczegółach ulec modyfikacjom, zachowają swoje generalne właściwości. Dzięki temu nie wytworzy się nawyków i procedur wymagających w przyszłości zmian. Zapewnione zostanie łagodne przejście do etapu obsługi procesu tworzenia i finansowania rozwoju regionalnego w Polsce jako kraju członkowskim UE. Takie projektowanie wymaga spojrzenia w przyszłość i stworzenia mechanizmów, które dzisiaj mogą wydawać się nie do końca niezbędne, a których przeznaczeniem będzie przyjęcie na siebie znacznie większych obciążeń wraz z pojawianiem się nowych funduszy i programów. **Wib. Jas**

Aktualne pozostaje pytanie, jakie będą zasady polityki regionalnej w momencie wejścia Polski do struktur Unii Europejskiej i jak duży może być wpływ Polski na ich kształt. Szczegółową kwestią jest w tym przypadku stopień dostępności pomocy strukturalnej dla Polski po jej wejściu do Unii Europejskiej. Czy będziemy rywalizować na równych zasadach z regionami zachodnioeuropejskimi? Czy wynegocjujemy specjalne cele i zasady pomocy dla nowych krajów członkowskich (tak jak udało się to np. państwom nordyckim)? Paradoksalnie, potężnym atutem w negocjacjach jest nasza słabość. Wszystkie polskie regiony, zgodnie z zasadami dostępności funduszy strukturalnych, powinny otrzymać pomoc ze wszystkich funduszy. Jednocześnie na tyle obniżą one średnią dla Unii Europejskiej, że pozostałe regiony (poza innymi krajami z Europy Środkowej) powinny formalnie przekroczyć poziom 75% średniej wartości PKB na mieszkańca i tym samym stracić możliwość korzystania w ramach celu z funduszy strukturalnych¹¹. Sytuacja taka okaże się nie do przyjęcia, dlatego trzeba będzie zapewne zmienić zasady dostępności do środków. Nasza zgoda na taką zmianę musi być obwarowana zapewnieniem realizacji polskich priorytetów.

Instrumenty

Odpowiedzią na wszystkie powyższe pytania powinno być precyzyjne opracowanie instrumentarium polityki regionalnej w zakresie pomocy strukturalnej jako elementu uczestnictwa Polski w strukturach Unii Europejskiej. Powinno opierać się ono na kilku zasadniczych aksjomatach:

– podmiotem prowadzącym politykę regionalną jest rząd polski we współpracy z rządowo-samorządowym województwem; oznacza to, że inicjatywa w formułowaniu programów zgłaszanych Komisji Europejskiej leży po stronie rządu (jego wyspecjalizowanej struktury);

¹¹ Fundusze strukturalne Unii Europejskiej od roku 2000 mają trzy cele, które definiują obszary kwalifikujące się do pomocy: 1. wspieranie regionów o najniższym poziomie rozwoju, tzn. tych, w których średnia PKB na głowę mieszkańca jest niższa niż 75% średniej dla UE; 2. wspieranie regionów, które przeprowadzają restrukturyzację bazy produkcyjnej – rolniczej lub przemysłowej; 3. wspieranie doskonalenia zasobów ludzkich.

- przedmiotem polityki regionalnej jest zrównoważony rozwój regionów;
- w prowadzeniu polityki regionalnej realizowana jest zasada pomocniczości i partnerstwa, która oznacza włączenie do niej zarówno władz regionalnych jak i lokalnych, a także organizacji społecznych i pozarządowych, każdej na odpowiednim dlań poziomie;
- zasada pomocniczości oznacza równocześnie, że władze regionalne respektują istnienie rządu centralnego jako jedyne podmiotu uprawnionego do oficjalnego reprezentowania interesów państwa wobec instytucji UE;
- powyższa zasada nie oznacza odebrania regionom prawa do bezpośrednich kontaktów i lobbingu w UE;
- prawidłowo przeprowadzony tryb uzgodnień i formuła zapewniająca rzeczywiste partnerstwo powinny zapewnić tożsamość interesów poszczególnych regionów z interesem państwa reprezentowanym przez rząd centralny; będzie to możliwe jedynie wówczas, gdy nastąpi odejście od dotychczasowej formuły praktyki politycznej, która przeciwstawiała władze samorządowe władzom centralnym.

Do rozwiązania w ramach administracji publicznej pozostają pewne problemy:

– Zgodnie z zasadami zarządzania pomocą strukturalną Unii Europejskiej należy wyznaczyć jeden podmiot zajmujący się rozwojem regionalnym na szczeblu centralnym. Podmiot ten współpracuje z Komisją Europejską zarówno w czasie negocjowania konkretnych pakietów programowych, jak i reprezentuje Polskę w instytucjach zajmujących się monitorowaniem i kontrolą wykorzystania środków. Oznacza to, że podmiot ten musi spełniać zarówno wymogi merytoryczne (kompetencje w zakresie programów rozwoju regionalnego), jak i budżetowo-finansowe (kompetencje „kasjera” nadzorującego wykorzystanie środków). Osobną wobec niego, ale wciąż rządową strukturą musi być sama „agencja płatnicza”, która także musi sprostać wymaganiom profesjonalizmu i przejrzystości w obrocie finansowym.

– Zasada rozszerzonego partnerstwa podkreśla wagę współpracy wielu instytucji społecznych przy opracowywaniu zasad strategii regionalnych. Przede wszystkim oznacza to uruchomienie sprawnych kanałów współpracy pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji publicznej, od władz samorządu lokalnego po rząd. Oznacza to równocześnie potrzebę wytworzenia funkcjonalnego systemu współpracy na poziomie województwa, ale także i rządu z organizacjami społecznymi, samorządami zawodowymi, organizacjami pozarządowymi, przedstawicielami Kościołów itp.

– Szczegółowe miejsce podmiotu realizującego politykę regionalną w wymiarze „europejskim” nie może jednocześnie abstrahować od całościowego podejścia do polityki rozwojowej państwa. Nie należy w związku z tym powoływać odrębnej instytucji zajmującej się wyłącznie programami pomocowymi. Osoby i instytucje zajmujące się pomocą strukturalną powinny być wbudowane w podmiot rządowy zajmujący się generalnie polityką regionalną (tzn. nie powinny być traktowane jako część służb zagranicznych czy też być umiejscowione w odrębnym urzędzie zajmującym się kwestiami integracji itp.).

– Polityka wykorzystania funduszy strukturalnych powinna pozostać całkowicie sprawą wewnętrzną państwa. Oznacza to, że należy tak zaprogramować wykorzystanie funduszy pomocowych o charakterze strukturalnym, by wspie-

rały one wypracowane w rządzie priorytety polityki rozwoju regionalnego. Doświadczenie obecnych krajów członkowskich wskazuje, że najlepsze efekty w zakresie wykorzystania funduszy europejskich uzyskiwane są w tych państwach, w których fundusze te są ściśle zintegrowane z krajowymi planami inwestycji publicznych. Wprowadzenie funduszy europejskich w tym znaczeniu przynosi jedynie zmianę proporcji finansowania inwestycji. Nie powinno natomiast decydować o miejscu ich przeznaczenia. Tę podstawową decyzję powinien za każdym razem podjąć rząd, zanim określona zostanie wysokość dostępnych środków, zgodnie z interesem narodowym i strategią rozwoju danego państwa. Tylko w takim układzie rząd zachowuje swoją podmiotowość w kształtowaniu polityki regionalnej. Pojawienie się środków europejskich jest więc przede wszystkim modyfikacją systemu finansowania inwestycji publicznych, a nie ich determinantą.

– Z tym założeniem bezpośrednio łączy się oczywiście zasada dodatkowości. Każde fundusze uzyskane z Unii Europejskiej wiążą ze sobą odpowiednią część budżetu przeznaczoną na inwestycje. Wprowadzenie ich do systemu finansowania inwestycji musi odbywać się zatem bardzo uważnie, gdyż jest to decyzja mająca wpływ zarówno na kontakty z Komisją (realność i zasadność inwestycji), jak i bilans budżetowy oraz zdolności inwestycyjne państwa (zwłaszcza wobec występujących opóźnień w przekazywaniu środków europejskich).

– Należy pamiętać, że podmiot obsługujący środki pomocowe Unii Europejskiej w zakresie funduszy strukturalnych będzie miał do czynienia z ogromnie rozbudowaną biurokracją, wypracowanymi i utrwalonymi sposobami pracy i szczegółowym trybem postępowania, który niejednokrotnie powoduje znaczne opóźnienia w rzeczywistym przekazywaniu środków. Jednocześnie każde środki pomocowe podzielone zostają wedle odrębnych programów związanych z każdym województwem bądź sektorem priorytetowym (np. restrukturyzacją obszarów rolniczych województwa pomorskiego). W każdym z takich programów powinny również istnieć instrumenty zapewniające realizację zasad działania funduszy oraz spełniające powyższe funkcje (od koordynacji po partnerstwo). W praktyce więc ostateczny beneficjent programu obsługiwany jest przez szereg instytucji, które mają za zadanie wykorzystanie środków zgodnie z ich przeznaczeniem, w sposób skuteczny i uczciwy. Stwarza to jednocześnie problem łatwego zbiurokratyzowania systemu i urzędu spowodowanego niewydolnością urzędników. Podstawowym problemem jest więc znalezienie *modus vivendi* pomiędzy skutecznością a ograniczoną biurokracją.

Obok kwestii strukturalnych podstawowym problemem jest jednakże sam przedmiot wykorzystania funduszy europejskich, tzn. wpisanie się Polski w priorytetowe cele działania funduszy strukturalnych i rola tych funduszy w polityce regionalnej państwa. W związku z tym nasuwają się następujące pytania merytoryczne:

– Na co polski rząd przeznaczy pomoc strukturalną Unii Europejskiej – rozwój infrastruktury, potencjał ludzki, rozwój sektora produkcji, podniesienie jakości życia – i w jakich proporcjach? Według jakich kryteriów wewnętrznych określone zostaną regiony biedne, które wymagają pomocy i czy pomoc ta w ogóle będzie do nich kierowana, czy też wsparcie otrzymają województwa relatywnie, w skali Polski, silne, które i tak podlegają potencjalnej pomocy struk-

turalnej Unii Europejskiej ze względu na ich niski poziom rozwoju w stosunku do średniej UE?

– Jak polska polityka regionalna odniesie się do nowych zasad dostępności funduszy, gdzie odszuka zadania o charakterze priorytetowym? Jaki będzie stopień zbieżności pomiędzy polityką regionalną państwa a celami funduszy?

– Jaki schemat polityki regionalnej Polska będzie preferować, ogólnopństwowy czy bardziej zdecentralizowany? Jak zachować właściwą równowagę?

– Jak fundusze wpisują się w politykę budżetową państwa, ile procent PKB Polska może przeznaczyć na inwestycje?

– Czy istnieć będzie program inwestycji na tyle opracowany, by można było w jego obrębie elastycznie angażować środki zewnętrzne (czyli inaczej rzecz ujmując, kto będzie rzeczywiście decydował o przeznaczeniu środków – darczyńca czy beneficjent)?

– Czy istnieją kadry zdolne do obsługi funduszy?

ZAKOŃCZENIE

Polityka regionalna Unii Europejskiej i powiązana z nią pomoc strukturalna stanowi poważną szansę na zapewnienie trwałego rozwoju polskich województw. Kluczem do wykorzystania tej szansy jest aktywna polityka rządu polskiego w zakresie budowy strategii rozwoju państwa, uwzględniająca również strategie rozwojowe województw. Podstawą do opracowania tego rodzaju dokumentów musi być umiejętność elastycznego planowania zrównoważonego rozwoju w skali kraju i poszczególnych regionów. Nie wykształci się ona jednak bez zmian zarówno w strukturze administracji, jak i w filozofii jej działania, opierającej się na porzuceniu praktyki myślenia resortowego na rzecz planowania zadaniowego. Wszystkie te zmiany są pilnie potrzebne, by Polska mogła skutecznie korzystać z przysługującego członkostwa w Unii Europejskiej.